WWA

Werra-Weser-Anrainerkonferenz e.V.

10.10.2016

Unvollständig, unbefriedigend und irreführend

Die Einlassungen des Regierungspräsidiums Kassel zu der Schwermetallbelastung des Grundwassers durch Haldenlaugen der K+S Kali GmbH

Eine Stellungnahme der Werra-Weser-Anrainerkonferenz e.V.

für den Vorstand: Walter Hölzel

O. Zusammenfassung

Thüringische Behörden haben im Juli 2016 in einem Bereich des hessisch-thüringischen Kalireviers die Nutzung von Grundwasser und Oberflächenwasser untersagt, weil das Grundwasser dort mit Schwermetallen belastet ist. Die Grenzwerte der Trinkwasserverordnung werden „deutlich“ und die Werte für den vorsorgenden Gesundheitsschutz nach Medienberichten **1** um „das Tausendfache“ überschritten. Von den Behörden selbst sind nach unserer Kenntnis keine näheren Angaben veröffentlicht worden, und auch in der hier diskutierten Pressemitteilung des RP Kassel vom 28.09.2016 wird diese Lücke nicht geschlossen. Es steht aber offenbar fest, dass die Grundwasserbelastung durch Sickerwässer der von der K+S Kali GmbH betriebenen Rückstandshalde Hattorf verursacht wird **2.** Recherchen des Hessischen Rundfunks haben ergeben, dass das Problem seit mindestens 2011 bekannt ist. **3**

Die hier beschriebene Grundwasserverunreinigung betrifft auch das Bundesland Hessen, weil die verursachende Halde auf hessischem Gebiet liegt und weil deren Errichtung und Betrieb von hessischen Behörden genehmigt worden ist. Das öffentliche Interesse an der Schwermetallbelastung des Grundwassers hat die zuständige hessische Behörde, das Regierungspräsidium Kassel, offenbar bewogen, sich zu diesem Themenkomplex selbst Fragen zu stellen und die vermeintlichen Antworten in Form einer Pressemitteilung bekannt zu geben 4

Zu diesen Einlassungen nehmen wir Stellung.

0.1 Die Einlassungen des RP Kassel sind unvollständig und unbefriedigend

Wir müssen feststellen, dass die Pressemitteilung des RP Kassel mehr neue Fragen aufwirft, als sie zu beantworten vorgibt. Auch sind die Antworten selbst höchst unbefriedigend.

Das Grundwasser ist in Deutschland durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie (EU-WRRL) und das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) geschützt. Das WHG legt fest, dass Stoffe, somit auch bergbauliche Abfälle, nur so gelagert oder abgelagert werden dürfen, dass eine nachteilige Veränderung des Grundwassers nicht zu besorgen ist.**5**

Die Behörden haben diese Anforderung zum Schutz des Grundwassers bei der Prüfung von Vorhaben – wie z. B. der Errichtung einer Halde – zu beachten. Eine nach dem WHG erforderliche wasserrechtliche Erlaubnis ist aber zu versagen, wenn schädliche, auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder nicht ausgleichbare Gewässerveränderungen zu erwarten sind. **6** Eine einmal erteilte Erlaubnis steht zudem unter dem gesetzlichen Vorbehalt des Widerrufs.**7**

Über eine mögliche Besorgnis der Grundwasserverunreinigung müssen wir in dem hier vorliegenden Fall nicht befinden, weil der Schaden nicht zu besorgen, sondern bereits eingetreten ist. Wenn die Vorsorgewerte

1 Hessenschau vom 25.09.2016
2 Südthüringer Zeitung 09.09.2016
3 http://www.ardmediathek.de/tv/defacto/Giftige-Schwermetalle-im-Grundwasser-W/hr-fernsehen/Video?bcastId=3437388&documentId=37947064
4 https://rp-kassel.hessen.de/pressemitteilungen/hessisches-umweltministerium-und-regierungspr%C3%A4sidium-kassel-untersuchen-am-fu%C3%9Fe
5 § 48 Abs. 2 Satz 1 WHG
6 § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG
7 § 18 Abs. 1 WHG

für Schwermetalle im Grundwasser um mehr als das Tausendfache überschritten sind, dann ist der Grundwasserkörper in die schlechteste Qualitätsstufe nach EU-WRRL einzustufen. Dies darf nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom Juli 2015 nicht zum Anlass genommen werden, das Grundwasser weiter zu verschlechtern. Vielmehr wäre in diesem Fall jede weitere Einleitung von Schadstoffen ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot der EU-WRRL und damit rechtswidrig.

0.2 Behördliches Handeln zum Schutz des Grundwassers ist nicht zu erkennen

Mit den vorausgegangenen Ausführungen ist für die zuständigen Behörden der Handlungsrahmen zum Schutz des Grundwassers abgesteckt. Wir können nach dem jetzigen Kenntnisstand und den aktuellen Äußerungen des RP Kassel aber nicht erkennen, dass die Behörden danach gehandelt hätten oder dies zu tun beabsichtigen.

0.3 Die Genehmigung zum Betrieb der Rückstandshalde hätte nicht erteilt werden dürfen

Die Schwermetalle sind angeblich nicht schon in den Haldenlaugen enthalten, sondern sollen von diesen aus tiefer liegenden Bodenschichten herausgelöst worden sein. Den Beweis hierfür bleiben das Unternehmen wie auch das RP Kassel als Aufsichtsbehörde bisher schuldig.

Allerdings wird seitens des Unternehmens und der Behörde indirekt eingeräumt, dass der Haldenkörper selbst wie auch dessen Aufstandsfläche durchlässig sind und Sickerwässer aus der Halde in den Boden gelangen. Das war zu erwarten, denn die technischen Anforderungen, die üblicherweise bei der Errichtung von Deponien für eine Basisabdichtung gelten, wurden für die Aufstandsflächen der Halden weder gefordert noch eingehalten.

Deshalb kann die jetzt bekannt gewordene Schwermetallbelastung des Grundwassers weder für den Betreiber der Rückstandshalde noch für die Genehmigungsbehörde überraschend gewesen sein, sie war vielmehr voraussehbar. Dass Schwermetallionen aus Tonschichten durch Kationen anderer Salze verdrängt werden können, war nämlich schon bekannt, bevor das erste Salzbergwerk im Werrarevier abgeteuft worden ist.

Die angenommene Herkunft der Schwermetalle aus tiefer liegenden Bodenschichten macht für die Behörden die Verpflichtung zum Schutz des Grundwassers gemäß WHG nicht hinfällig. Die Schwermetalle sind erst wasserlöslich geworden, nachdem versickerndes Abwasser mit diesen Bodenschichten in Kontakt gekommen ist. An diesem Ort, also im Bereich von angeblich schwermetallhaltigen Tonschichten, hätte die Errichtung einer Salz-Rückstandshalde wegen der zu erwartenden nachteiligen Veränderungen des Grundwassers nicht gestattet werden dürfen.

0.4 Andere EU-Mitgliedsstaaten lösen das Problem der Haldenlaugen

Der spanische Kalihersteller Iberpotash S.A. betreibt in seinen katalonischen Minen zwei Salz-Rückstandshalden. Schon 2014 hatten die spanischen Behörden den Betrieb der Halden untersagt. Iberpotash muss die Salzaufhaldung spätestens 2017 einstellen, bis zur Betriebsaufgabe die Halden zurückbauen sowie die Aufstandsflächen sanieren.

Iberpotash baut seine Halden zurück, indem es das Haldenmaterial aufarbeitet. Man gewinnt dabei Natriumchlorid und Kaliumchlorid als hochreine Produkte für die chemische und pharmazeutische Industrie sowie für Nahrungsmittelzwecke. Die nötigen Investitionen hat Iberpotash in seinem „Plan Phoenix“ bereitgestellt. Das

Unternehmen konnte die Betriebsumstellung ohne Arbeitsplatzverlust umsetzen und in den Aufbereitungsanlagen zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Innerhalb von zwei Jahren ist die erste Aufbereitungsanlage betriebsfertig erstellt worden, der Bau der zweite Anlage soll Ende 2017 abgeschlossen sein.

Das Gericht verlangt aktuell von Iberpotash, einen Sanierungsplan für die verunreinigten Brunnen und Grundwasserleiter vorzulegen und gewährt dem Unternehmen hierfür eine Frist von sechs Monaten.

I. Offen gebliebene Fragen

Die Behörde stellt sich Fragen, die am Problem vorbei und damit in die Irre führen

Angesichts des skizzierten rechtlichen Rahmens zum Schutze des Grundwassers müssen ganz andere Fragen gestellt werden, als es das Regierungspräsidiums für richtig gehalten hat. Um das Problem fachlich einschätzen und Folgerungen für behördliches Handeln gewinnen zu können, wäre präzise Auskunft zu weiteren Aspekten erforderlich, die bislang von der Behörde nicht thematisiert wurden und deshalb ungeklärt geblieben sind. Sie können folgendermaßen umrissen werden: **8**

- Wann ist das Problem der Schwermetallbelastung des Grundwassers im Einwirkungsbereich der Halde Hattorf aufgetreten, welche Messwerte liegen vor und wie haben sich diese seit Bekanntwerden des Problems verändert? Wann hat man begonnen, die Ursache der Schwermetallbelastung zu ermitteln und seit wann liegen welche Ergebnisse vor?

- Sind im Bereich der anderen, noch im Betrieb befindlichen oder bereits stillgelegten Rückstandshalden im Werra-Fuldarevier ebenfalls ansteigende Schwermetallgehalte gemessen worden und wie haben sich die Messwerte verändert?

- Welche Anordnungen zur Verdichtung des Messstellennetzes sind ergangen und welche Erkenntnisse konnten daraus gewonnen werden?

- Welche konkreten Maßnahmen zum Schutz des Grundwassers gem. WHG hat das Regierungspräsidium Kassel seit Bekanntwerden der Schwermetallbelastung ergriffen und welche Ergebnisse haben diese Maßnahmen gebracht?

- Welche konkreten Maßnahmen will das Regierungspräsidium Kassel künftig und zusätzlich zum Schutz des Grundwassers vor eindringenden Sickerwässern aus den bereits bestehenden Halden ergreifen?

- Derzeit wird ein Planfeststellungsverfahren wegen der beantragten Erweiterung der Halde des Werks Werra geführt. Welche technischen Anforderungen wird das Regierungspräsidium Kassel verbindlich machen, um das Eindringen von Sickerwässern aus dem Bereich der geplanten Haldenerweiterung sicher zu verhindern?

- Ist sichergestellt, dass sich bei den anderen Rückstandshalden zukünftig keine Schwermetallbelastung des Grundwassers entwickeln oder verstärken kann, z.B. weil im jetzigen oder künftig zu erwar-

8 Ein etwaiger Fragesteller hätte die Behörde zu bitten, die Antworten mit hinreichender fachlicher Erläuterung zu hinterlegen, damit sie überprüfbar sind. Das hier diskutierte Beispiel der Pressemitteilung vom 28.09.2016 zeigt, dass ohne diesen Anspruch keine Klarheit gewonnen werden kann.

tenden Einflussbereich der Haldenlaugen im Untergrund zuverlässig keine schwermetallhaltigen Bodenschichten vorhanden sind?

- Das Regierungspräsidium Kassel nimmt an, die „Begrünung der Halden“ sei „mittel- bis langfristig die wirksamste Maßnahme“ zum Schutz des Grundwassers vor den Haldenlaugen. Ist dem Regierungspräsidium Kassel weltweit ein einziges Beispiel bekannt, bei dem die „Begrünung“ einer Rückstandshalde bei ähnlich steiler Lagerung standsicher gelungen ist? Um welche Rückstandshalde handelt es sich dabei und welche Verdunstungsrate hat man dort erzielt? Wie hat sich dort der Eintrag von Haldenlaugen in das Grundwasser verändert? Falls dem Regierungspräsidium eine Halde mit gelungener Abdeckung bekannt sein sollte: Warum ist im Werra-Fuldarevier die Haldenabdeckung bisher nicht angeordnet worden?

- Das Regierungspräsidium Kassel weist darauf hin, dass das Maßnahmenprogramm zum Bewirtschaftungsplan 2015-2021 für die FGE Weser die Erprobung einer Haldenabdeckung vorsieht. Weil die Erprobung noch nicht abgeschlossen worden ist, kann weder die technische Machbarkeit unterstellt noch ein Zeitpunkt für die Fertigstellung angegeben werden. Ist das Regierungspräsidium Kassel der Ansicht, dass sich die Verpflichtung der Behörde zum Schutz des Grundwassers gem. WHG mit der Aufnahme einer Erprobung einer Haldenabdeckung in das Maßnahmenprogramm erledigt hat und dass deshalb keine weiteren Maßnahmen angeordnet werden müssen?

- Ist dem Regierungspräsidium Kassel bekannt, dass in einem anderen EG-Mitgliedsstaat (Spanien im Falle der Iberpotash S.A.) ein ähnlich gelagertes Problem durch den Widerruf von Genehmigungen und die Verpflichtung zum Rückbau der Salzhalden und zur Sanierung der Grundwasserleiter gelöst wird? Welche Konsequenzen zieht das Regierungspräsidium daraus für das eigene Handeln?

- Kann sicher ausgeschlossen werden, dass die Mobilisierung von Schwermetallen aus unterirdischen Bodenschichten nicht nur durch Haldenlaugen, sondern auch durch aufsteigende Formationswässer bzw. Abwässer als Folge der Abwasserversenkung verursacht werden kann?

- Die EU-WRRL definiert für das Grundwasser zwei Qualitätsstufen: *gut* und *schlecht*. Im Grundwasser um die Halde Hattorf werden Grenzwerte nach der Trinkwasserverordnung deutlich überschritten und für Schwermetalle die Werte für den vorbeugenden Gesundheitsschutz sogar um mindestens das Tausendfache. Der fragliche Grundwasserkörper muss deshalb in die schlechteste Qualitätsstufe nach der EU-WRRL eingestuft werden.

Der EuGH vertritt in einem Urteil vom Juli 2015 die Rechtsauffassung, dass unter den oben geschilderten Bedingungen (Einordnung eines Wasserkörpers in die schlechteste Qualitätsstufe) jede weitere Einleitung als Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot der EU-WRRL und damit als rechtswidrig zu werten ist.

Welche Konsequenzen ergeben sich für das Regierungspräsidium Kassel aus dem Urteil des EuGH vom 01. Juli 2015 **9** hinsichtlich des Schutzes des Grundwassers vor eindringenden Haldenlaugen und Schwermetallen?

---

9 In der Rechtssache C-461/13, hier insbesondere Rn. 70

II Die Einlassungen des RP Kassel vom 28.09.2016

Fragen und Antworten des RP Kassel	Stellungnahme der WWA e.V.
https://rp-kassel.hessen.de/pressemitteilungen/hessisches-umweltministerium-und-regierungspr%C3%A4sidium-kassel-untersuchen-am-fu%C3%9Fe *„Pressemitteilung des RP Kassel 28.09.2016* ***RP prüft Schwermetallbelastung*** ***Hessisches Umweltministerium und Regierungspräsidium Kassel untersuchen am Fuße der Rückstandshalden das Grund-/Oberflächenwasser hinsichtlich einer evtl. Schwermetallbelastung.*** *Dem Regierungspräsidium Kassel werden im Zuge der Untersuchungen des Grund- und Oberflächenwassers rund um die Rückstandshalden der Kaliindustrie vermehrt Fragen gestellt, die wir hier im Internet aufgreifen.“*	
„Wurden auch auf hessischer Seite – analog zu Thüringen – Nutzungseinschränkungen beziehungsweise -verbote für Grund-/Oberflächenwasser ausgesprochen. Sind diese angedacht? *Nach den beim RP Kassel vorliegenden Informationen geht von der Schwermetallbelastung des Grundwassers in Hessen keine Gefahr aus. Hintergrund ist, dass das erhöhte Schwermetallkonzentrationen aufweisende Grundwasser des schwebenden Grundwasserleiters in Hessen nicht genutzt wird und auch nicht an der Oberfläche, in Form von Quellen, austritt. Ein unmittelbarer Kontakt mit dem Menschen liegt nicht vor. Auch Landökosysteme werden nach derzeitigem Kenntnisstand nicht beeinträchtigt.* *Die Situation verhält sich somit grundlegend anders als auf der thüringischer Seite der Rückstandshalde, wo der belastete schwebende Grundwasserleiter zu Tage tritt und eine Nutzung des belasteten Wassers nicht auszuschließen ist und Maßnahmen der Gefahrenabwehr notwendig sind.“*	Die Frage, die sich das RP Kassel hier selbst stellt, ist eigentlich zweitrangig. Wichtiger wäre es zu erfahren, warum die Behörde den jetzt bekannt gewordenen Schaden nicht vorhergesehen hat und wie sie mit dem Schaden umzugehen gedenkt. Die Allgemeinheit ist nicht nur dann betroffen, wenn schwermetallbelastetes Wasser in die Vorfluter eindringt. Das Grundwasser genießt den besonderen Schutz des WHG, unabhängig davon, ob es bereits jetzt genutzt wird. Leider lässt das RP Kassel an keiner Stelle seiner Einlassungen erkennen, wie der gebotene Schutz des Grundwassers gewährleistet werden soll.
„In welchem Maße wurden die Grenzwerte überschritten? *Unmittelbar am Fuß der Rückstandshalde werden deutlich über den Grenzwerten der Trinkwasserverordnung liegende Konzentrationen an Schwermetallen und Aluminium gemessen. Die höchsten Werte in Hessen werden an Grundwassermessstellen festgestellt, die am südwestlichen Rand der Rückstandshalde nahe der Landesgrenze zu Thüringen liegen. Der schwebende Grundwasserleiter strömt hier südöstlich in Richtung des Breizbachtals (Richtung Thüringen) ab, wo Maßnahmen der Thüringer Wasserbehörden getroffen wurden.“*	*„In welchem Maße wurden die Grenzwerte überschritten?* hat sich das RP Kassel gefragt, bleibt uns aber die Antwort schuldig, denn ein „Maß“ kann man nur durch „messen“ ermitteln. Also: Welche Konzentrationen von welchen Stoffen hat man gemessen? Wie haben sich diese im weiteren Verlauf verändert?

Fragen und Antworten des RP Kassel	Stellungnahme der WWA e.V.
„Seit wann sind die Überschreitungen bekannt? *Das Umweltministerium wurde im Juni 2016 über die erhöhten Schwermetallkonzentrationen informiert.“*	Auch hier beantwortet das RP Kassel die eigene Frage nicht: *Seit wann sind Überschreitungen bekannt?* Die Recherche des Hessischen Rundfunks hat ergeben, dass spätestens seit 2011 die Schwermetallbelastung des Grundwassers bekannt ist. Aber seit wann sind die Vorsorgewerte und die Grenzwerte der Trinkwasserverordnung überschritten? Der unplausible Widerspruch zwischen dem angeblichen Bekanntwerden der „Überschreitungen“ im Jahre 2011 und deren Meldung an das Umweltministerium (Juni 2016) sollte unbedingt aufgeklärt werden.
„Gibt es einen Austausch mit den thüringischen Umweltbehörden über die Schwermetallbelastung und wenn ja seit wann? Gehen die Behörden beider Bundesländer das Problem koordiniert an und wenn ja, welche weiteren Schritte werden folgen? *Sofern erforderlich, sind wasserwirtschaftliche Anordnungen durch die örtlich zuständigen Behörden zu treffen. Insoweit handeln die thüringischen und hessischen Behörden in eigener Zuständigkeit und Verantwortung. Informationen werden zwischen den Behörden kontinuierlich ausgetauscht. Die thüringischen und hessischen Behörden haben das Unternehmen K+S dazu verpflichtet, weitere Grundwassermessstellen im Haldenumfeld einzurichten, um bessere Kenntnisse über die hydraulische und hydrochemische Situation zu gewinnen.* *Ob und welche weiteren Maßnahmen auf hessischer Seite erforderlich sein werden, hängt wesentlich von den Ergebnissen der Ursachenforschung ab.“*	Hier wäre es hilfreich, zu erfahren, wann das Unternehmen zur Einrichtung weiterer Messstellen verpflichtet worden ist, in welchem Umfang dies hätte geschehen sollen und ob K+S der Verpflichtung nachgekommen ist. Die Behörden hatten 5 Jahre Gelegenheit, auf das 2011 bekannt gewordene Problem zu reagieren. Warum sind keine weiteren Maßnahmen zum Schutz des Grundwassers ergriffen worden?
„Wie soll Abhilfe geschaffen werden? *K+S wurde zum einen verpflichtet, das Messstellennetz zu erweitern, um eine noch bessere Kontrolle zu gewährleisten. Zum anderen wurde K+S aufgefordert, die Auswirkungen der Rückstandshalde auf die Umwelt und insbesondere den Boden und das Grundwasser zu ermitteln. Bei unerwarteten nachteiligen Auswirkungen muss das Unternehmen Maßnahmen ergreifen, um diesen entgegen zu wirken. Derzeit werden durch K+S die Wirkmechanismen untersucht, die zu den erhöhten Schwermetallkonzentrationen im Grundwasser führen. Sobald die Ergebnisse hierzu vorliegen, wird über weitere kurzfristige Maßnahmen entschieden.* *Eine Begrünung der Halden ist die mittel- bis langfristig wirksamste Maßnahme, um präventiv die Salz- und Schwermetallbelastung im Grundwasser des Haldenumfelds in Zukunft deutlich zu reduzieren. Das von den Umweltminister/Innen der Flussgebietsgemeinschaft Weser in Kraft gesetzte Maßnahmenprogramm Salz sieht aus diesem Grunde eine flächendeckende Haldenabdeckung und -begrünung der Halde Hattorf vor.“*	Eine Begrünung der Halden ist definitiv nicht die „mittel- bis langfristig wirksamste Maßnahme“ zur Verminderung des Salzeintrags in das Grundwasser, weil es weltweit noch nie gelungen ist, eine Halde mit derart steilen Flanken standsicher abzudecken. Hier muss die Behörde über völlig neue Informationen verfügen, die sie uns unbedingt mitteilen sollte. Nach unserer Kenntnis lässt sich das Sickerwasserproblem nur durch Rückbau der Halden lösen. Dies haben die spanischen Behörden im Fall des Kaliherstellers Iberpotash so angeordnet.

Fragen und Antworten des RP Kassel	Stellungnahme der WWA e.V.
„Treten gleiche oder ähnliche Probleme auch an den Halden der Standorte Wintershall (Heringen) und Neuhof/Ellers auf? *Auch an den beiden anderen Halden wird das Grundwasser regelmäßig untersucht und das Messprogramm, wenn erforderlich, verdichtet. Derzeit wurden jedoch keine derartig hohen Konzentrationen an Schwermetallen oder Aluminium festgestellt.“*	Wenn man schon keine „derart hohen Konzentrationen“ gemessen hat: welche Konzentrationen hat man denn gemessen? Und wann? Haben sich die Messwerte im Laufe der Jahre verändert? War es erforderlich, das Messprogramm zu verdichten? Welche zusätzlichen Messstellen wurden angeordnet? Welche Ergebnisse hatte eine mögliche „Verdichtung des Messprogramms?“